



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Nota en relació amb el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 4/2016, de 2 d'agost, sobre la Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques

Conclusió del Dictamen

***Única.** La Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques, vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 166 EAC, en relació amb l'article 114.2 EAC, i no troba empara en cap títol competencial estatal. Adoptada per unanimitat.*

La Resolució convoca la concessió de les subvencions, en règim de concurrència competitiva, per a la realització de programes d'interès general per a l'any 2016, amb càrrec al crèdit ampliable 26.16.231F.484, consignat als pressupostos generals de l'Estat, procedent de la quantitat assignada a les activitats d'interès general considerades d'interès social en les declaracions de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF).

La legitimitat constitucional del règim normatiu i de la gestió de les subvencions, fixat per l'Estat, depèn en tot cas de les competències que tingui en la matèria sobre la qual es projecten aquelles. L'enquadrament de la Resolució, a fi de determinar quin és el títol competencial prevalent, s'ha d'efectuar a partir de l'examen del contingut concret i la finalitat principal dels programes objecte de les ajudes convocades.

Per dur a terme aquesta tasca, addicionalment i complementària, cal comparar aquests programes amb els d'altres normes estatals anteriors (principalment, ordres ministerials) que, periòdicament i sistemàtica, han regulat i convocat, també centralitzadament, el mateix tipus de subvencions. I això resulta d'interès pel fet que el Tribunal Constitucional les ha declarades inconstitucionals, en la mesura que ha considerat que les actuacions promogudes es troben encabides en la competència exclusiva autonòmica sobre assistència i serveis socials i que, per tant, l'Estat no disposa de títol competencial suficient per detallar el procediment de tramitació de les subvencions ni, encara menys, per gestionar-les. Aquest va ser el cas dels programes que preveu l'Ordre SSI/1199/2012, de 4 de juny, per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoca la concessió de subvencions per a la realització de programes de cooperació i voluntariat socials amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques (STC 70/2013), però també de les ordres SAS/1352/2009, de 26 de maig, i TAS/892/2006, de 23 de març, amb uns continguts que han plantejat, en essència, els mateixos problemes competencials (STC 52/2013 i 21/2013).

D'entrada, doncs, cal descartar la procedència dels títols de l'article 149.1.1 i .13 CE, invocats per part de l'Estat en les convocatòries equivalents dels exercicis anteriors, l'aplicació dels quals ha rebutjat sistemàticament en aquests casos la doctrina constitucional.

Una altra dada rellevant prèvia, que és esclaridora a l'hora de subsumir la regulació de la Resolució en l'àmbit dels serveis socials, és que tant aquesta norma com les ordres estatals indicades, referides a les convocatòries de subvencions d'exercicis anteriors a càrrec de l'assignació tributària de l'IRPF, atribueixen la tramitació, la gestió i l'atorgament de les ajudes públiques als òrgans competents de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, al

mateix temps que preveuen que les entitats que en poden resultar beneficiàries i que han de desplegar les actuacions promogudes formen part del tercer sector o són organitzacions no governamentals de tipus assistencial. En aquest sentit, el Consell ha definit els serveis socials com «el conjunt d'activitats i de programes dedicats a millorar el benestar de les persones i dels grups, o també el d'aquelles activitats d'ajuda humana, tècnica i encara material, demandada per la població en situació de necessitat» (DCC núm. 279, FJ II).

L'annex A de la Resolució conté una relació detallada dels programes i de les actuacions prioritàries objecte de convocatòria, estructurant-los en tres grans blocs: I, programes d'atenció a les persones amb necessitats d'atenció integral sociosanitària; II, programes d'atenció a les persones amb necessitats educatives o d'inserció laboral, i III, programes per al foment de la seguretat ciutadana i la prevenció de la delinqüència.

Quant al primer grup, relatiu a la «atención a las personas con necesidades de atención integral sociosanitaria», i arran d'un examen comparatiu, es pot afirmar, a simple vista, que els programes 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15 i 16 tenen finalitats i destinataris coincidents amb els dels programes 2.4, 4.1, 4.2, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2, 9.1 i 10.1 de l'Ordre SSI/1199/2012. Per tant, d'acord amb la mateixa doctrina constitucional, són enquadrables en l'àmbit dels serveis socials.

Seguint amb aquest bloc de programes, n'hi ha alguns que, aparentment, presenten diferències minses amb els de les ordres que precedeixen la Resolució, però aquestes variacions, merament accessòries, fruit de l'evolució i l'adaptació lògica de les actuacions promocionades a les noves necessitats i els requeriments socials, no canvien de forma significativa la naturalesa del contingut ni de la finalitat d'aquests programes respecte dels convocats en exercicis anteriors. Aquest seria el cas del programa 2 (intervenció per a famílies amb necessitats especials d'atenció integral sociosanitària) que, tot i que esmenta expressament la finalitat «sociosanitària», no constitueix una novetat *per se*, atès que ja es trobava inclosa clarament en les prestacions que fomentava el programa anterior equivalent (1.6) de l'Ordre SSI/1199/2012, destinat al mateix col·lectiu de famílies en la mateixa situació de risc o exclusió. A una conclusió semblant s'arriba respecte dels programes 3 de la Resolució i 1.7 de l'Ordre; 4 i 1.8; 6 i 11.2; 7 i 7.2, i 11 i 3.1, enquadrats pel Tribunal Constitucional en la matèria d'assistència social amb motiu de l'anàlisi de l'esmentada Ordre SSI/1199/2012 (STC 70/2013, FJ 2).

Finalment, dos ulteriors programes d'aquesta categoria no en tenen un d'equivalent en les ordres precedents. El programa núm. 1, amb la denominació, «[p]rogramas de urgencia», s'insereix de forma preponderant en el sistema general dels serveis socials, ja que até de forma nítida a la finalitat d'assegurar les necessitats bàsiques dels col·lectius més desfavorits, així com a la prevenció i la pal·liació de les situacions de caràcter urgent que poden portar a l'exclusió social dels afectats. D'altra banda, substancialment, tampoc no es troba gaire lluny del programa 13 de l'Ordre SSI/1199/2012, destinat a pal·liar situacions d'emergència social, en casos de riscos impredecibles que generin necessitats socials d'urgent o inajornable satisfacció.

El programa número 5, relatiu a la prevenció i la promoció de la salut, dirigit a la població immigrant, té com a objectiu la formació i la informació a aquest col·lectiu de diferents aspectes relacionats amb aquest àmbit (vacunació infantil, salut sexual i reproductiva, eradicació de pràctiques contràries a aquesta darrera, formació de professionals de la salut, etc.), com també la investigació o l'anàlisi sobre la prevalença de determinades malalties en l'esmentada població i sobre els determinants de la seva salut. Els programes adreçats a la població immigrant han format tradicionalment part de les accions en l'àmbit dels serveis socials, subvencionades a càrrec de l'IRPF, i gestionades per administracions i entitats pròpies del sector. La novetat principal rau en el fet que, en aquesta ocasió, presenten determinades iniciatives d'orientació sociosanitària enfocades a informar sobre les malalties que més comunament afecten aquests col·lectius per raó de la seva condició de nous nadius, segons les

seves circumstàncies, bàsicament socioeconòmiques però també, algunes d'elles, de concepció cultural i, per tant, en definitiva, a prevenir-les.

Aquesta configuració, analitzada en el seu conjunt i de manera integrada, indubtablement se situa en el camp del treball de les polítiques i dels serveis socials: per raó dels receptors —els col·lectius d'immigrants—, per l'orientació —dirigida a formar, informar i obtenir dades— i pels operadors que les monitoritzen —bàsicament també organitzacions no governamentals que treballen amb immigrants—. D'acord amb aquesta caracterització, resulta clar que, malgrat la seva intitulació i que puguin presentar connexions en la seva execució i resultats amb el sistema sanitari o de salut pública, la seva substància no forma part del contingut propi de la competència estatal del títol ex 149.1.16 CE, referent a la sanitat exterior, les bases i la coordinació general de la sanitat.

Respecte del conjunt de programes referits a la «atención a las personas con necesidades educativas o de inserción laboral», que es classifiquen en disset tipologies, els núm. 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32 i 33, per bé que els col·lectius destinataris s'amplien o es redueixen, segons els casos i les exigències del moment, són tots ells coincidents, en allò essencial, amb els programes 1.1, 1.6, 2.1, 3.1, 3.2, 5.1, 7.1, 7.2, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 9.1, 9.2, 10.2, 10.3, 10.4, 10.5, 11.1 i 11.4 de l'Ordre SSI/1199/2012, els quals el Tribunal Constitucional ha considerat igualment inserits, atesos la seva naturalesa, el seu contingut i la seva finalitat, en la matèria competencial relativa a l'assistència i els serveis socials.

Ultra això, la integració laboral de les persones desfavorides esdevé no només una font d'ingressos sinó que coadjuva a la creació de tota una xarxa de relacions socials que afavoreix la inclusió social d'aquests col·lectius, cosa que és pròpia i preferent de l'assistència i els serveis socials. El fet d'afegir formalment i nominal l'adjectiu «laboral» en els títols d'aquests programes no canvia la seva naturalesa ni els reconduïx a l'àmbit de les competències que sobre legislació laboral corresponen a l'Estat a l'empara de l'article 149.1.7 CE, ja que no es tracta d'una regulació que, de forma preponderant i inequívoca, s'insereixi en l'àmbit de les relacions del treballador per compte aliè, com tampoc són accions formatives en l'àmbit de la formació professional ocupacional o contínua, subvencionades pel Ministeri d'Ocupació i de Seguretat Social.

Semblants consideracions s'han de fer amb relació als programes 17, 18, 19 i 20, que, si bé afegixen expressament al seu títol la finalitat de desenvolupament educatiu i sociosanitari, són plenament coincidents amb els continguts i els objectius perseguits pels programes 1.2, 1.3, 1.4, i 1.5 de l'Ordre SSI/1199/2012 i, per tant, les actuacions subvencionades, inseribles de forma prevalent en la matèria competencial de serveis socials.

A l'últim, el programa 28 de la Resolució és equiparable al programa 2.2 de l'Ordre quant al seu enquadrament en l'àmbit dels serveis socials, atès que en els dos casos les accions fomentades tenen com a finalitat principal promoure la transmissió de valors solidaris de convivència, tolerància i igualtat de les persones, a través de l'educació, formal i no formal, i el desenvolupament d'accions preventives contra qualsevol tipus de discriminació.

Pel que fa al tercer i darrer grup de programes, «para el fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia», també s'ha d'assenyalar que el seu contingut és en gran part coincident amb els ja previstos (1.3 i 3.3), en el seu moment, a l'Ordre SSI/1199/2012. Concretament pel que fa als enumerats com a 34 i 35, adreçats a executar mesures en l'àmbit dels menors en situació de conflicte social i sotmesos al règim obert, i de les dones susceptibles de ser objecte de violència de gènere. Respecte del programa 36, aquest constituiria l'única novetat significativa en relació amb convocatòries anteriors, tot i que, de fet, allò que preveu no és sinó una ampliació de les línies d'ajuts subvencionats a un altre col·lectiu de potencials víctimes, en el present cas per raó de discriminació, odi o intolerància. Compten, doncs, amb una naturalesa «nítida y preponderante» (STC 177/2012, FJ 4), característica de les accions de contingut social eminentment preventives, formatives i reparadores, adreçades a col·lectius vulnerables, en aquest cas víctimes efectives o potencials

(menors, dones i altres col·lectius sensibles), que requereixen del paraigua protector de la política pública, proveït a partir d'entitats civils sense afany de lucre.

Conseqüentment, la possible cobertura del títol estatal de la seguretat ciutadana (art. 149.1.29 CE), pel mer fet formal o retòric consistent en la circumstància que els precitats programes són agrupats sota la intitulació d'una terminologia pròpia de l'àmbit de la seguretat pública, «fomento de la seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia», ha de ser del tot descartada com a resultat de la conclusió que aporta l'anàlisi del seu veritable contingut material. Així, no es pot confondre l'autèntica naturalesa de la matèria amb la possible incidència benèfica, ni que sigui a petita escala, segons el volum de recursos disponible, de l'assoliment dels objectius dels programes en clau comunitària i cívica, i llur connexió amb la finalitat àmplia de la seguretat pública, que no és altra que la convivència pacífica.

En conseqüència, la totalitat dels programes de la Resolució s'enquadren per raó del seu contingut en la competència de serveis socials, la qual, segons l'ordre de repartiment constitucional (art.148.1.20 CE), és de competència autonòmica per assumptió estatutària que, en el cas de la Generalitat, és de caràcter exclusiu ex article 166 EAC.

El pronunciament del Consell està referit a la totalitat de la Resolució, atès que la convocatòria d'unes ajudes públiques concretes per a un determinat període de temps ha de ser considerada, indiscutiblement, un acte executiu, dotat d'una regulació que respon a una lògica unitària i el qual, de manera global i integrada, pot vulnerar l'ordre constitucional i estatutari.

La configuració dels denominats «objecte i finalitat» (apt. segon) de la Resolució contamina el conjunt de la convocatòria i la converteix en contrària a l'ordre constitucional i estatutari de competències. I això és així perquè, mitjançant un ús incorrecte de la doctrina sobre l'acció subvencional elaborada a la STC 13/1992 (FJ 8), articula una clàusula d'atribució general a l'Estat de les funcions normatives, més enllà dels elements essencials del règim subvencional, com també de les potestats executives relatives al procediment de gestió i d'atorgament, que vulnera les competències autonòmiques i infringeix els límits fixats per la jurisprudència constitucional.

Segons el paràmetre aplicable, l'activitat de foment en aquest àmbit material s'ha de regir per la jurisprudència constitucional fixada a partir de l'abans esmentada STC 13/1992 (FJ 4 a 8) i la doctrina posterior que la desplega, concretament d'acord amb les condicions i els límits del primer supòsit subvencional (FJ 8.a) que, a la vegada, és coincident amb el de l'article 114.2 EAC, quant a l'activitat de foment de la Generalitat en les matèries en què compta amb un títol exclusiu.

Aquest supòsit és aquell en el qual l'Estat no és titular de cap títol competencial genèric ni específic, com és el cas dels serveis socials. Tanmateix, respecte de l'activitat de foment en aquest sector, hi ha dos elements que cal tenir en compte, d'acord amb la línia jurisprudencial desplegada al llarg dels darrers anys: d'una banda, que l'Estat pot intervenir legítimament en aquesta matèria, però sempre respectant el sistema del supòsit primer de la precitada Sentència, i, de l'altra, que, a l'empara d'una doctrina més recent (crítica per les contradiccions que presenta), l'Estat, tot i que en l'indicat àmbit substantiu manca de títol, pot regular «los aspectos centrales del régimen subvencional —objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso—» (STC 178/2011, FJ 7).

D'acord amb aquesta configuració, només queda afegir que l'excepció prevista al quart supòsit establert a la STC 13/1992 de constant referència, per la qual l'Estat pot centralitzar excepcionalment l'execució de les ajudes per raons taxades i justificades (quan sigui imprescindible per assegurar la plena efectivitat de les accions o per raó del principi d'igualtat en l'accés o el gaudi dels destinataris), és únicament aplicable per als casos en els quals l'Administració central disposi d'algun títol competencial suficient, segons ha recordat recentment el Tribunal Constitucional (STC 70/2013, FJ 6).

La Resolució de 18 de maig de 2016 no compleix cap d'aquestes exigències. De manera principal, no respecta la condició que, en tractar-se d'un seguit de programes que s'enquadren en la matèria de serveis socials, l'Estat no pot atribuir-se la integritat de les competències normatives, desbordant els elements estructurals del règim subvencional ni, encara menys, les executives de gestió pròpies de l'activitat de foment, ni que sigui excepcionalment. Ha de correspondre, per tant, a la Generalitat la seva regulació, en els aspectes que completen els elements centrals, com també el conjunt de les funcions executives de gestió dels ajuts, en el marc general de les bases reguladores, ja establert mitjançant el Reial decret 536/2013, de 12 de juliol.

De la mateixa manera, l'Estat no pot emparar-se en l'aixopluc d'altres títols competencials com, per exemple, els de l'article 149.1 CE, subapartats 2, 7, 15, 16, 29 o 30, citats indiscriminadament en el preàmbul del Reial decret llei 7/2013, de 28 de juny, perquè, com ja s'ha analitzat i pel que fa a la present convocatòria, han quedat descartats per raó de la naturalesa del seu contingut. Però, àdhuc en el cas que s'arribés a considerar que alguna categoria de les accions enumerades i promogudes s'insereix en una matèria en la qual l'Administració de l'Estat disposa d'una capacitat d'intervenció més àmplia —competència exclusiva, compartida o concurrent—, la retenció o la centralització de les funcions executives en aplicació del supòsit subvencional quart de la STC 13/1992 hauria d'estar justificada convenientment i de forma casuística. Nogensmenys, la realitat és que l'Estat ha incomplert sistemàticament la doctrina constitucional sobre l'activitat de foment, i que el Tribunal Constitucional ha hagut de reconduir històricament i de forma constant a l'àmbit material de l'assistència social un ampli ventall de normes reguladores i de convocatòries subvencionals que l'Estat ha centralitzat al·legant que afecten altres sectors de l'acció pública.

Per tant, el regulador estatal ignora totes aquestes premisses, de fet les contraduï, i, mitjançant la Resolució, atribueix a la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat el conjunt de les facultats normatives i executives, emparant-se en una enumeració merament retòrica i nominalista de les circumstàncies en les quals la doctrina del Tribunal Constitucional ha admès excepcionalment la intervenció executiva estatal, i això, cal subratllar-ho, tampoc té cabuda en el supòsit primer de la STC 13/1992 (quan l'Estat no deté títols i sí, per contra, la Generalitat, amb caràcter exclusiu). Així, de manera il·legítima i, podríem dir, fins i tot deslleial —tenint en compte els precedents de la jurisprudència constitucional que en situacions molt similars ja s'ha pronunciat en el mateix sentit—, no ha territorialitzat els fons, i ha desposseït les autonomies d'exercir les competències de regulació i d'execució que li corresponen (en aquest sentit, STC 95/2016, de 12 de maig, FJ 8; 38/2012, de 26 de març, FJ 9; 25/2005, de 14 de febrer, FJ 7, o 78/2014, FJ 8. I també, DCGE 13/2012, FJ 3).

En conclusió, atès que l'apartat segon de la Resolució, pel qual s'estableix l'objecte i la finalitat de les subvencions per al finançament dels programes llistats a l'annex A, és contrari als articles 114.2 i 166 EAC i no troba empara en cap títol estatal, ni genèric ni específic i, així mateix, també vulnera la reiterada jurisprudència constitucional en matèria d'acció de foment o potestat subvencional, la Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, per la qual es convoquen subvencions estatals destinades a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'impost sobre la renda de les persones físiques, en la seva integritat és invàlida perquè és contrària a l'ordre de repartiment competencial constitucional i estatutari.

Barcelona, 5 d'agost de 2016